



# POLICY SUMMARY

โครงการวิจัยเรื่อง การจัดการที่ดินเกษตรไทย: จากวิกฤติสู่ยั่งยืน  
กรณี “ข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย”

โดย

โสภณ ชมชาญ และ กรณิศ นพรัตน์

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ภายใต้การประสานงานของ

สำนักประสานงาน “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย”

สถาบันคลังสมองของชาติ

กุมภาพันธ์ 2561

## ความนำ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสาขาต่างๆ และการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศได้สร้างความกดดันต่อที่ดินเพื่อการเกษตรไทยที่มีอยู่จำกัดให้เกิดปัญหา 4 ประการ คือ (1) การนำที่ดินเพื่อการเกษตรไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ นอกการเกษตรเป็นการสูญเสียอย่างถาวร (2) การเร่งรัดการผลิตอาหารเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากร โดยขาดการปรับปรุงดินทำให้ที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบันเสื่อมโทรมทั้งทางกายภาพและเคมี (3) มีปัญหาการถือครองที่ดินที่รวมถึง การไร้กรรมสิทธิ์ การไร้ที่ดินทำกิน และการเช่าที่ดินทำกินที่มีการเรียกร้องจากผู้ยากไร้ตลอดมาได้ ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้ยากไร้กับหน่วยงานภาครัฐ และ (4) การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่มีผลให้เกิดอุทกภัยและภัยแล้งขึ้นบ่อยครั้งได้ทำให้ประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรลดลง

ปัญหาทั้ง 4 ประการนี้ เกิดขึ้นมาจากการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในอดีตถึงปัจจุบันอยู่ภายใต้นโยบายที่ดินประเทศในภาพรวม ที่มีขอบเขตกว้างขวาง ซับซ้อน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งต่างก็ดำเนินการตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย แต่ไม่มีนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรโดยเฉพาะ ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงยากแก่การแก้ไข และคาดว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนมีสถานะวิกฤติในอนาคต

เนื่องจากหลักการในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่เป็นระบบที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนนั้นจะต้องครอบคลุมวัตถุประสงค์ 5 ประการ คือ (1) คงที่ดินไว้เพื่อการผลิตทางการเกษตรรวมทั้งเพิ่มผลผลิต (2) มีความมั่นคงในการผลิตโดยลดความเสี่ยงลง (3) ป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินและน้ำ รวมทั้งสิ่งแวดล้อม (4) มีผลตอบแทนที่คุ้มต่อการลงทุนการผลิต และ (5) สร้างความเป็นธรรมต่อสังคม

แม้ว่าการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในประเทศไทยจะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้มาบ้างแล้วก็ตาม แต่ยังไม่เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากนัก หากจะให้มีการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีประสิทธิภาพรองรับวัตถุประสงค์ทั้ง 5 ประการนี้ เพื่อป้องกันวิกฤติที่จะเกิดขึ้น และนำไปสู่การใช้ที่ดินที่ยั่งยืนในอนาคตแล้ว จำเป็นต้องกำหนดนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรไทยเป็นการเฉพาะ แทนนโยบายที่ดินในภาพรวมดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

โครงการวิจัยเรื่อง “การจัดการที่ดินเกษตรไทย: จากวิกฤติสู่ยั่งยืน” ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จึงได้ดำเนินการศึกษา

<sup>/\*</sup> POLICY SUMMARY ฉบับนี้ จัดทำโดย

## วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์การศึกษาประกอบด้วย 6 ด้าน คือ

1. เพื่อทบทวนนโยบาย กฎหมายและวิธีปฏิบัติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรจากอดีตถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษา ปัญหา สาเหตุของปัญหาในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร
3. เพื่อศึกษาสถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีผลจากนโยบายจัดการที่ดินในอดีตถึงปัจจุบัน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของประเทศ
4. เพื่อศึกษาบทเรียนจากนานาชาติในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่สามารถนำมาใช้ในประเทศไทย
5. เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคต รวมทั้งการปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและคงไว้ซึ่งความมั่นคงทางอาหาร
6. จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย มาตรการ และแนวทางในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืนรวมทั้งความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน

<sup>/\*</sup> POLICY SUMMARY ฉบับนี้ จัดทำโดย

## ผลการศึกษา

ใน Policy Summary ฉบับนี้ จะนำเสนอสรุปผลจากการศึกษาจากวัตถุประสงค์สูงสุดท้าย “ข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรไทย” เพื่อให้การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีการใช้ที่ดินที่ยั่งยืน จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 6 ด้าน คือ

- ด้านที่ 1 ยุทธศาสตร์การจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ
- ด้านที่ 2 ยุทธศาสตร์การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
- ด้านที่ 3 ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินเพื่อการเกษตร
- ด้านที่ 4 ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร
- ด้านที่ 5 ยุทธศาสตร์การจัดที่ดินทำกินในอนาคต
- ด้านที่ 6 ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

### ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ

**วัตถุประสงค์** เพื่อให้การใช้ที่ดินของชาติเป็นไปตามหลักการที่เหมาะสมและศักยภาพของพื้นที่ที่ตอบสนองต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

**ตัวชี้วัด** มีแผนการใช้ที่ดินของชาติ

**มาตรการ** ซึ่งมาตรการที่ต้องดำเนินการมี 2 ด้าน คือ (1) การวางแผนการใช้ที่ดินของชาติ และ (2) การควบคุมการใช้ที่ดินตามแผนการใช้ที่ดินของชาติ

**มาตรการที่ 1** การวางแผนการใช้ที่ดินของชาติ มี 2 แนวทาง คือ

**แนวทางที่ 1** กำหนดเป้าหมายและสัดส่วนการใช้ที่ดินแต่ละประเภท เพื่อให้การใช้ที่ดินของชาติตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งรักษาสภาพแวดล้อมของประเทศ จำเป็นต้องมีการกำหนดเป้าหมายและสัดส่วนการใช้ที่ดินแต่ละประเภทที่เหมาะสม

**แนวทางที่ 2** จัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ โดยการกำหนดเขตการใช้ที่ดินตามเป้าหมายและสัดส่วนที่เป็นไปตามศักยภาพของพื้นที่ และตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

**มาตรการที่ 2** ควบคุมการใช้ที่ดินตามแผนการใช้ที่ดินของชาติ มีแนวทางเดียว คือ การตรากฎหมายการใช้ที่ดินของชาติ (National Land Use Act) ถึงแม้ว่าในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแนวเขตการใช้ที่ดินจำนวน 19 ฉบับ และมีเขตที่กำหนดตามกฎหมายจำนวน 20 ฉบับ แต่เป็นเขตการใช้ที่ดินที่หน่วยงานกำหนดขึ้นตามอำนาจที่ให้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะด้านไม่ครอบคลุมการใช้ที่ดินทุกด้าน จึงมีความ

<sup>1/</sup> POLICY SUMMARY ฉบับนี้ จัดทำโดย

จำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายการใช้ที่ดินของชาติ (National Land Use Act) ขึ้นให้ครอบคลุมการใช้ที่ดินทุกด้าน และทุกหน่วยงานยอมรับและนำไปปฏิบัติ

## ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

**วัตถุประสงค์** เพื่อสงวนและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมของประเทศที่มีอยู่จำนวนจำกัดไว้เพื่อความมั่นคงทางอาหาร โดยเฉพาะในพื้นที่ชลประทานที่รัฐได้ลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรไว้แล้วและเพื่อลดต้นทุนการผลิตและสามารถปลูกพืชได้หลายชนิด

**ตัวชี้วัด** มีกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

**มาตรการ** ที่ต้องดำเนินการมีด้านเดียว คือ การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งมี 2 แนวทาง คือ

**แนวทางที่ 1** การสร้างความเป็นธรรมในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ประเด็นปัญหาที่ไม่สามารถคุ้มครองพื้นที่การเกษตรส่วนใหญ่ซึ่งเป็นของภาคเอกชนไว้ได้เนื่องจากความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้ที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในพื้นที่เอกชน จึงดำเนินการได้เฉพาะในเขตจัดรูปที่ดินจำนวน 1.98 ล้านไร่เท่านั้น นอกจากนั้นเป็นการคุ้มครองในที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะโครงการจัดที่ดินทำกิน อุปสรรคที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์ของนโยบายและแนวคิดได้ก็คือความไม่เป็นธรรมในสังคม

ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้ที่ดินในกรณีของการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม อาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ

(1) ราคาที่ดิน เมื่อมีการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน ผลกระทบที่ตามมาก็คือ ราคาที่ดินที่อยู่ในเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมจะมีราคาต่ำกว่าของที่ดินในเขตคุ้มครองนี้จะเป็นผู้เสียประโยชน์ (Wipe out) ในขณะที่พื้นที่นอกเขตคุ้มครองจะสามารถใช้เพื่อการพาณิชย์ และอุตสาหกรรม ราคาจะสูงขึ้น ทำให้เจ้าของที่ดินได้รับผลประโยชน์ที่สูงหรือลาภลอย (Windfalls gain) เกิดความไม่เป็นธรรมกับเจ้าของที่ดินในเขตคุ้มครอง

(2) การเสียโอกาสในการเปลี่ยนอาชีพ เจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งที่เป็นเกษตรกรมีปัญหาในการประกอบอาชีพการเกษตรเนื่องจากความไม่แน่นอนของราคาผลผลิตทางการเกษตร มีปัญหาน้ำท่วมพืชผลเสียหายก่อให้เกิดหนี้สิน จึงต้องการขายที่ดินเพื่อเปลี่ยนอาชีพ เมื่อมีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยขาดมาตรการช่วยเหลือที่เป็นธรรมแล้ว ที่ดินก็ต้องมีราคาต่ำดังที่กล่าวแล้ว โอกาสที่จะล้างหนี้สินโดยการขายที่ดินเพื่อนำเงินที่เหลือไปลงทุนประกอบอาชีพอื่นก็จะลดน้อยลง เป็นการเสียโอกาสในการเปลี่ยนอาชีพ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ จึงมีความจำเป็นต้องสร้างความเป็นธรรมในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเสียก่อน

**แนวทางที่ 2** การตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม สืบเนื่องจากการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมที่มีอยู่จำกัด โดยเฉพาะในเขตชลประทานที่รัฐได้ลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการเกษตรไว้แล้ว โดยนำไปใช้เพื่อกิจกรรมนอกการเกษตรเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากร และรองรับการ

<sup>16</sup> POLICY SUMMARY ฉบับนี้ จัดทำโดย

ขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ และมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเอาไว้เพื่อความมั่นคงทางอาหาร ข้อเสนอในพระราชบัญญัตินี้ควรมีบทบัญญัติที่แต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยมีอำนาจหน้าที่อย่างน้อย 5 ประการ คือ

- (1) พิจารณากำหนดเขตคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเสนอให้รัฐมนตรีออกประกาศ
- (2) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดเขตคุ้มครองที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมและการขยาย หรือ การเพิกถอนเขตคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (3) พิจารณากำหนดนโยบาย แผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
- (4) วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินตามคำร้อง หรือ คำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดิน หรือ บุคคลผู้ครอบครองที่ดินในเขตคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (5) วางระเบียบ หรือ ข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ หรือ การคุ้มครองที่ดินในเขตคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินเพื่อการเกษตร

**วัตถุประสงค์** เพื่อลดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ดินเพื่อการเกษตร ให้สามารถใช้ได้อย่างยั่งยืน

- ตัวชี้วัด**
1. พื้นที่ที่มีการชะล้างพังทลายของดินลดลง
  2. พื้นที่ที่มีการจัดทำระบบอนุรักษ์ดินและน้ำเพิ่มขึ้น
  3. ความอุดมสมบูรณ์ของดินเพิ่มขึ้น
  4. มีการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ร่วมกับปุ๋ยเคมีมากขึ้น
  5. พื้นที่ดินเค็มภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่ขยายตัว

**มาตรการ** ที่ต้องดำเนินการมาตรการเดียว คือ “การแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน” ประกอบด้วย 4 แนวทาง คือ

**แนวทางที่ 1** ด้านการอนุรักษ์ดินและน้ำ เป็นมาตรการที่ควรดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 โดยดำเนินการประกาศเขตอนุรักษ์ดินและน้ำ ทั้งลุ่มน้ำหลัก 25 ลุ่มน้ำ และลุ่มน้ำสาขา 254 สาขา ที่ใช้ทั้งวิธีกล (Mechanical) และวิธีพืช (Vegetative)

**แนวทางที่ 2** การปรับปรุงบำรุงดิน สนับสนุนการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ร่วมกับปุ๋ยเคมี เพื่อยกระดับความอุดมสมบูรณ์ของดินให้สูงขึ้น แทนการสนับสนุนให้ใช้ปุ๋ยประเภทใดประเภทหนึ่ง

**แนวทางที่ 3** การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมโดยมีระบบอนุรักษ์ดินและน้ำเป็นส่วนหนึ่ง เพิ่มเติมจากการมีส่วนร่วมของเกษตรกรผู้ใช้ที่ดินคือ หมอดินอาสาในปัจจุบัน

<sup>16</sup> POLICY SUMMARY ฉบับนี้ จัดทำโดย

**แนวทางที่ 4** ป้องกันการขยายตัวของพื้นที่ดินเค็มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ใช้วิธีการลดระดับน้ำใต้ดินโดยการขุดบ่อน้ำใต้ดินระดับตื้นในบริเวณรับน้ำ (Recharge) ซึ่งเป็นน้ำจืดมิให้ไหลลงสู่พื้นที่ระบายน้ำ (Discharge) เพื่อลดระดับน้ำในที่ลุ่มซึ่งมีเกลืออยู่ในดินระดับตื้น และใช้เพื่อการเกษตรอยู่ในปัจจุบัน โดยนำน้ำจากบ่อน้ำที่ขุดตักไว้ไปใช้ปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์

#### ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร

**วัตถุประสงค์** เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร ให้มีความมั่นคงในการผลิต ลดความเสี่ยงลง มีผลตอบแทนต่อหน่วยพื้นที่สูงขึ้น

- ตัวชี้วัด**
1. พื้นที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น
  2. ผลผลิตพืชเพิ่มขึ้น
  3. มีแหล่งน้ำในไร่นา เพิ่มขึ้น
  4. มีการใช้ที่ดินที่ผลตอบแทนต่อหน่วยพื้นที่สูงขึ้น

**มาตรการ** ที่ต้องดำเนินการมี 2 ด้าน คือ (1) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน และ (2) การลดความเสี่ยงในการใช้ที่ดินเพื่อการผลิต

**มาตรการที่ 1** การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน มาตรการนี้มี 3 แนวทาง คือ

**แนวทางที่ 1** เร่งรัดการขยายพื้นที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พ.ศ. 2560-2579) เนื่องจากการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการเพิ่มผลผลิตพืชและสามารถควบคุมการใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น จึงสมควรเร่งรัดการขยายพื้นที่ที่กำหนดไว้ตามเป้าหมาย จำนวน 14.46 ล้านไร่

**แนวทางที่ 2** การพัฒนาระบบรองรับการลดพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ จากการที่ราคาผลผลิตพืชเศรษฐกิจ 6 ชนิด ที่เกษตรกรไทยปลูกอยู่ในปัจจุบันมีราคาที่ผันผวน บางชนิดราคาตกต่ำมาก เช่น ยางพารา จนรัฐบาลมีนโยบายให้ลดพื้นที่ปลูกลง แต่มีการดำเนินการได้น้อยมากด้วยสาเหตุต่างๆ จึงควรพัฒนาระบบรองรับการลดพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจที่ครอบคลุมถึงที่มาของเงินลงทุนการเปลี่ยนแปลงการปลูกพืช ตลาด ราคา และเทคโนโลยีในการผลิต พืชชนิดใหม่ วิธีและขั้นตอนการลดพื้นที่ เพื่อให้ภาครัฐและเกษตรกรได้ใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจ

**แนวทางที่ 3** สนับสนุนให้มีการใช้โรงเรือนในการผลิตพืช เป็นการสนับสนุนให้มีการใช้ที่ดินที่มีผลตอบแทนต่อหน่วยพื้นที่สูงขึ้น เพราะผลผลิตของพืช เช่น พืชผัก หรือไม้ดอก จะสูงกว่าปลูกในพื้นที่ไร่-นา สามารถลดการใช้น้ำ สารเคมีและปุ๋ยลง จะมีผลทั้งลดพื้นที่ปลูก ลดปัจจัยการผลิต รายได้สูงขึ้น และมีที่ดินเหลือสำหรับรองรับผู้ไร้ที่ดินทำกิน

<sup>16</sup> POLICY SUMMARY ฉบับนี้ จัดทำโดย

## **มาตรการที่ 2 การลดความเสี่ยงในการใช้ที่ดินเพื่อการผลิต มาตรการนี้มี 4 แนวทาง คือ**

**แนวทางที่ 1** สนับสนุนให้มีการปลูกพืชที่หลากหลายมากขึ้น เป็นการสนับสนุนให้ลดพื้นที่ปลูกพืชที่มีปัญหาด้านราคาไปปลูกอื่นๆ ที่มีตลาด เช่น การเปลี่ยนนาข้าวไปปลูกอ้อยในปัจจุบัน การลดพื้นที่ปลูกพืชไร่ไปปลูกไม้โตเร็วเพื่อนำไปทำเป็น Pellet Wood นำไปใช้ในโรงไฟฟ้าชีวมวล และนำไปทำเครื่องเรือน ไม้ใช้สอยในการก่อสร้าง วัตถุประสงค์ในการผลิตกระดาษ โดยมีการสนับสนุนด้านการเงินดอกเบี้ยต่ำที่ให้เวลาส่งคืนในระยะยาว และงดการสนับสนุน หรือ สงเคราะห์การเปลี่ยนพืชที่ปลูกไปสู่พืชที่มีปัญหาในปัจจุบัน

**แนวทางที่ 2** ผลิตพืชที่เป็นสินค้าเพื่อตลาดเฉพาะกลุ่ม (Niche market) การผลิตพืชที่เป็นสินค้าเพื่อตลาดเฉพาะกลุ่ม (Niche market) เช่น พืชอาหารเพื่อสุขภาพ ไม้ดอก หรือ สมุนไพร

**แนวทางที่ 3** สนับสนุนให้เกษตรกรลงทุนร่วมกับภาครัฐในการจัดหาบ่อน้ำในไร่นา เป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรลงทุนร่วมกับภาครัฐในการจัดหาบ่อน้ำในไร่นา ของตนเอง โดยปัจจุบันเกษตรกรลงทุนบ่อละ 2,500 บาท สมทบกับภาครัฐ เพื่อให้มีความมั่นคงด้านปัจจัยการผลิต

**แนวทางที่ 4** พัฒนาระบบการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร เนื่องจากเกิดภัยพิบัติขึ้นบ่อยครั้งจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ทำให้พืชผลของเกษตรกรได้รับความเสียหายจากภัยแล้งและอุทกภัย เพื่อลดภาระของรัฐ และสร้างความมั่นใจแก่เกษตรกรในการรับค่าชดเชยความเสียหาย จึงควรมีการพัฒนาประกันภัยพืชผลทางการเกษตรขึ้นโดยเร็ว

## **ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการจัดที่ดินทำกินในอนาคต**

- วัตถุประสงค์**
1. เพื่อให้สามารถจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินได้อย่างมีประสิทธิภาพ
  2. เพื่อจัดระเบียบผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่อาศัย และทำกินในที่ดินของรัฐ
  3. แก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินในปัจจุบัน
  4. แก้ไขปัญหาการให้สิทธิในที่ดินแก่ผู้ได้รับการจัดที่ดิน
  5. ป้องกันการขาย หรือ โอนสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้

- ตัวชี้วัด**
1. จำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกินได้รับการจัดที่ดินทำกิน
  2. จำนวนผู้ไร้กรรมสิทธิ์ได้รับการจัดระเบียบ
  3. มีสิทธิในที่ดินที่จัดให้เกษตรกรเพียงประเภทเดียว
  4. ไม่มีการขาย หรือ โอนสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้
  5. จำนวนโครงการจัดที่ดินทำกินได้รับการแก้ไข

**มาตรการ** ประกอบด้วย 3 มาตรการ คือ (1) การจัดที่ดินทำกินในอนาคต (2) การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการในปัจจุบัน และ (3) การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้ในโครงการการจัดที่ดินทำกิน

<sup>16</sup> POLICY SUMMARY ฉบับนี้ จัดทำโดย

## **มาตรการที่ 1** การจัดที่ดินทำกินในอนาคต มี 3 แนวทาง คือ

### **แนวทางที่ 1** การจัดหาที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน

(1) ที่ดินของรัฐ: ที่ดินของรัฐที่สามารถนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินได้คือ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน เมื่อขาย หรือ โอนสิทธิให้แก่ผู้อื่น จำเป็นต้องมีการตรวจสอบ และยึดคืนมาเป็นของสำนักงานการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรกรมโดยเร็ว ที่ดินจำนวนนี้สมควรจัดให้แก่ ผู้ด้อยโอกาส หรือ ผู้ยากไร้ที่แท้จริงแทนเกษตรกรโดยทั่วไป แต่เนื่องจากที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินนั้นมีจำนวนจำกัดมาก ไม่สามารถจะรองรับความต้องการได้ทั้งหมด จำเป็นต้องลดพื้นที่การจัดให้แก่เกษตรกรแต่ละรายลงโดยใช้เทคโนโลยีการผลิต และปรับเปลี่ยนมาใช้โรงเรือนแทนการปลูกพืชในไร่-นา เพราะจะใช้พื้นที่น้อยลง จัดให้แก่เกษตรกรได้มากขึ้น ลดความเสี่ยงลง ลดการใช้น้ำ ลดการสูญเสียปุ๋ยเคมี ลดการใช้สารกำจัดศัตรูพืช นอกจากนี้ควรจัดหาที่ดินเอกชนมาจัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกินเพิ่มเติมจากที่ดินของรัฐ

(2) ที่ดินของเอกชน จากข้อสรุปที่ว่าที่ดินของรัฐมีจำกัด จึงต้องจัดหาที่ดินจากเอกชน โดยเสนอให้จัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” (Land Bank) เพื่อทำหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ

(2.1) ให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินกู้เงิน ไปซื้อที่ดินทำกินโดยมีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ และผ่อนส่งในระยะยาว

(2.2) จัดหาที่ดินที่มีโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรมาให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินซื้อ เช่า หรือ เช่าซื้อ

(2.3) รับผิดชอบที่ดินที่เจ้าของที่ดินนำมาฝากให้เกษตรกรเช่า

**แนวทางที่ 2** การจัดระเบียบผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐ จากการขึ้นทะเบียนผู้ไร้กรรมสิทธิ์คือ ผู้ที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ ในเดือนมีนาคม 2559 มีจำนวน 412,632 ราย นั้น มีความจำเป็นต้องทำการสำรวจจำนวนผู้ไร้กรรมสิทธิ์อย่างเร่งด่วนพร้อมทั้งจัดทำแผนที่การถือครองที่อยู่ของผู้ไร้กรรมสิทธิ์ครอบครองในปัจจุบันแต่ละราย เพื่อให้ทราบจำนวนและเนื้อที่ที่ชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินการจัดระเบียบ ซึ่งการดำเนินการในปัจจุบัน คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติได้ดำเนินการให้สิทธิทำกินแก่ชุมชน หรือ สหกรณ์ พร้อมทั้งพัฒนาอาชีพโดยจัดหาโครงสร้างพื้นฐานให้มีแปลงทำกินเป็นของส่วนกลาง จึงควรเร่งรัดและยึดหลักการนี้ดำเนินการต่อไป

**แนวทางที่ 3** การให้สิทธิในที่ดินของโครงการจัดที่ดินทำกิน แนวทางนี้กำหนดขึ้นเพื่อมิให้เกิดความแตกต่างของสิทธิในที่ดินที่จัดให้กับเกษตรกร เช่น ที่ดำเนินการมาในอดีต เนื่องจากการจัดที่ดินของรัฐในอนาคตนั้นเป็นการจัดให้สหกรณ์ ผู้ได้รับการจัดที่ดินต้องเป็นสมาชิกสหกรณ์ มีเพียงสิทธิทำกิน โดยที่ดินยังเป็นของรัฐ ดังที่ได้เสนอให้แก้ไขปรับปรุงและยกเลิกกฎหมาย ที่ใช้บังคับอยู่เดิมบางฉบับ แนวทางนี้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รวมทั้งสอดคล้องกับบทเรียนจากการจัดที่ดินในประเทศ

<sup>16</sup> POLICY SUMMARY ฉบับนี้ จัดทำโดย

อิสราเอลในลักษณะนิคมสหกรณ์ หรือ โมชาฟ (Moshav) และอาจจะมีที่ดินที่ไม่สามารถดำเนินการจัดที่ดินในรูปแบบสหกรณ์ได้ เช่น พื้นที่ ที่ ส.ป.ก. ตรวจสอบแล้วว่าผู้ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 เดิม ขายหรือโอนสิทธิให้แก่ผู้อื่น แล้วยึดคืนมาเป็นแปลงเดี่ยวมีเนื้อที่น้อย กรณีนี้อาจจะจัดให้แก่ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ยากไร้เป็นรายบุคคลได้

**มาตรการที่ 2** การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน มาตรการนี้มี 5 แนวทาง คือ

**แนวทางที่ 1** การจัดทำฐานระบบข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ สืบเนื่องจากการที่ผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินได้ขายหรือโอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับจัดให้ไปจำนวนมาก เช่น ในเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ และเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น ซึ่งผู้ที่รับการจัดที่ดินทำกินเหล่านี้มีรายชื่อปรากฏในทะเบียนของหน่วยงานนั้นๆ แต่หากไปขอรับการจัดที่ดินทำกินของอีกหน่วยงานหนึ่งก็ไม่สามารถตรวจสอบได้ จึงมีความจำเป็นต้องจัดทำทะเบียนผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกิน เป็นระบบฐานข้อมูลกลางที่หน่วยงานจัดที่ดินทำกินโดยเฉพาะในที่ดินของรัฐ ขายหรือโอนสิทธิไป ไม่ควรจัดที่ดินให้อีก นอกจากนี้การจัดทำระบบฐานข้อมูลจะเป็นการแสดงผลการดำเนินงานการจัดที่ดินของรัฐที่ถูกต้องว่าสามารถดำเนินการให้เกษตรกรได้ตามเป้าหมายหรือไม่

**แนวทางที่ 2** การตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน แนวทางนี้ควรดำเนินการไปพร้อมกับการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้ได้รับที่ดินจากที่ดินทำกินของรัฐ โดยการตรวจสอบในพื้นที่จริง ซึ่งอาจจะขอความร่วมมือจากเทศบาลตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีการสนับสนุนงบประมาณการตรวจสอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น การตรวจสอบจะรวมถึง รายชื่อผู้ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 จำนวนที่ดินที่ได้รับ การใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน พื้นที่ที่ควรดำเนินการในระยะแรกคือ พื้นที่ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายงานไว้ว่ามีการเปลี่ยนมือในสัดส่วนที่สูง ได้แก่ จังหวัดลพบุรี ร้อยละ 35.83 จังหวัดเชียงใหม่ ร้อยละ 33.00 จังหวัดนครราชสีมา ร้อยละ 26.46 จังหวัดชัยภูมิ ร้อยละ 10.80 และจังหวัดกาญจนบุรี ร้อยละ 9.73 ของพื้นที่ที่จัดให้แก่เกษตรกร ผลจากการตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวนี้ ส.ป.ก. จะได้ที่ดินคืนมาจำนวนหนึ่ง ซึ่งจะเป็นที่ดินที่จะจัดให้กับผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส ซึ่งมีอยู่ในสังคมไทย

**แนวทางที่ 3** เร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และประมวลกฎหมายที่ดิน โดยแนวทางนี้มีเหตุผล 3 ประการ คือ

(1) ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ทั้งนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ เมื่อปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วนจะได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีสิทธิในที่ดินเหนือกว่าสิทธิในที่ดินจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01หรือหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และ

<sup>16</sup> POLICY SUMMARY ฉบับนี้ จัดทำโดย

จากพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ให้เพียง ส.ท.ก หรือสิทธิทำกิน ซึ่งเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ได้รับการจัดที่ดินเพื่อลดปัญหาดังกล่าว จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขโดยเร่งรัดการสิ้นสภาพโครงการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยเร็ว

(2) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 5/2534 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2534 ให้เร่งรัดเพิกถอนนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ นอกจากนี้ความตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว ให้สภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด ในกรณีนี้ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสภาพนิคมในราชกิจจานุเบกษา”

(3) การจัดที่ดินเพื่อประชาชนโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆ ครบถ้วน ประชาชนผู้ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นรายบุคคล ซึ่งขัดกับนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่ให้สิทธิทำกินหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินยังคงเป็นของรัฐ และจัดให้แก่ชุมชนหรือสหกรณ์ เหตุผลที่สำคัญที่สุดคือ ที่ดินของรัฐที่นำมาจัดให้ประชาชนนั้นไม่มีสำรองเหมือนเช่นในอดีต จึงควรเร่งรัดโครงการที่ยังค้างดำเนินการอยู่ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และยุติการดำเนินการ

**แนวทางที่ 4** การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน ผลการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ถึงปัจจุบัน จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรได้ 34.5 ล้านไร่ แก่เกษตรกร 2.14 ล้านราย แต่เนื่องจากพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่ไม่ค่อยเหมาะสมต่อการเกษตรและขาดโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญเพื่อการเกษตร เช่น แหล่งน้ำ ตลาดสินค้า เกษตร ถนน ไฟฟ้า โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น จึงทำให้การดำรงชีวิตของเกษตรกรเป็นไปด้วยความยากลำบาก โดยเฉพาะการขาดแคลนแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรทำให้การผลิตประสบปัญหาความแห้งแล้ง ส่งผลให้เกษตรกรมีหนี้สิน จึงขายที่ดินไปจำนวนมาก แนวทางนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะหากสามารถจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดินที่ดีในพื้นที่จำนวนมากถึง 34.5 ล้านไร่แล้ว จะส่งผลต่อการดำรงชีวิตของเกษตรกรจำนวนมากให้ดีขึ้นและจะลดการขายหรือโอนสิทธิ์ที่ดินที่ได้รับมา

**แนวทางที่ 5** การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาด ควบคู่ไปกับการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรแล้วจะต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีในการผลิตที่เป็นไปในลักษณะประณีต (Intensive) ที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เช่น เมื่อมีแหล่งน้ำในไร่นาของตนเอง ควรใช้ตัวอย่างโครงการ 1 ไร่ หนึ่งแสนที่ดำเนินการโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หอการค้าไทย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดำเนินการที่จังหวัดนนทบุรี ซึ่งหลักการก็คือการทำไร่-นา-สวนผสม ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งก็คือ การขาดหลักการจัดการธุรกิจไร่นา ในแนวทางนี้ควรใช้ระบบสหกรณ์โดยเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้จัดตั้ง

<sup>16</sup> POLICY SUMMARY ฉบับนี้ จัดทำโดย

ขึ้นแล้วจำนวนมากเป็นผู้ประสานงานให้ชุมชนตัดสินใจร่วมกันว่าจะผลิตพืชหรือสัตว์ชนิดใดที่ตลาดมีความต้องการอย่างสม่ำเสมอเป็นระยะยาว และสหกรณ์จะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานกับกลไกการตลาดในระดับต่างๆ เช่น บทเรียนจากการดำเนินการในนิคมสหกรณ์หรือ โมซาฟ (Moshav) ของประเทศอิสราเอล อีกวิธีการหนึ่งก็คือ การผลิตโดยใช้โรงเรือน ซึ่งจะลดขนาดการใช้ที่ดินลง มีผลผลิตเพิ่มขึ้น ลดการใช้น้ำ ปุ๋ย และสารกำจัดศัตรูพืชลง

**มาตรการที่ 3** การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน มาตรการนี้มี 2 แนวทาง คือ (1) การติดตามการครอบครองและทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน (2) ระบุการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐ

**แนวทางที่ 1** การติดตามการครอบครอง และทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน แนวทางนี้จะต้องดำเนินการควบคู่ ไปกับการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินจากภาครัฐ จะต้องจัดทำแผนการตรวจสอบในพื้นที่อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการอาจจะจัดงบประมาณสนับสนุน ให้แก่สหกรณ์ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาทำการตรวจสอบร่วมกันทั้งตัวบุคคลที่ได้รับการจัดที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดินว่าได้ทำประโยชน์หรือไม่ ข้อมูลที่ได้ให้ประกาศที่ทำการสหกรณ์อย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ

**แนวทางที่ 2** ระบุการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐ ภายหลังการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินจากภาครัฐในโครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐทุกโครงการแล้ว ให้ตรวจสอบว่าผู้มาขอที่ดินทำกินทุกรายเคยได้รับที่ดินทำกินจากภาครัฐหรือไม่ และหากพบว่าเคยได้รับมาแล้ว ให้ระบุการจัดที่ดินให้แก่บุคคลรายนั้น กรณีนี้จะต้องกำหนดเป็นกฎหมายของรัฐและประกาศให้ประชาชนรับทราบโดยทั่วกัน

**มาตรการที่ 4** การแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรการนี้มีแนวทางเดียวคือ การพัฒนาระบบการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จากการที่มีแนวคิดการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย 2 แนวคิด คือ

**แนวคิดที่ 1** การเช่าที่ดินที่มีปัญหา 3 ประการ คือ (1) ผลตอบแทนของผู้เช่าที่ดินค่อนข้างต่ำ (2) ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ และ (3) การเช่าที่ดินไม่มีความเป็นธรรมในสังคม ต้องการเปลี่ยนแปลงสนับสนุนให้ที่ดินเป็นของเกษตรกร (Land to the tiller)

**แนวคิดที่ 2** การเช่าที่ดินเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมเพราะเป็นวิธีการเข้าสู่ที่ดินทำกิน (Access) ที่สะดวกและเร็วที่สุดแต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือ มีอัตราค่าเช่าค่อนข้างสูงเจ้าของที่ดินยกเลิกการเช่าเพราะติดปัญหากฎหมายมาตรา 53 เรื่องการขายที่นา การดำเนินการของรัฐบาลในปัจจุบันเป็นไปในแนวคิดที่ 1 โดยมีการควบคุมโดยพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2 ฉบับ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของธนาคารโลกพบว่าการยกเลิกการควบคุมการเช่าที่ดินจะส่งผลให้ประสิทธิภาพการใช้ที่ดินสูงขึ้น ด้วยบทเรียนนานาชาติดังกล่าวจึงมีข้อเสนอให้มีการพัฒนาระบบ

<sup>16</sup> POLICY SUMMARY ฉบับนี้ จัดทำโดย

การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยที่ทั้งฝ่ายเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินมีความพอใจทั้งสองฝ่าย (Win-Win Situation) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเช่าที่ดินให้สูงขึ้น

**มาตรการที่ 5** การจัดตั้งธนาคารที่ดิน มาตรการนี้มี 2 แนวทาง คือ (1) เร่งรัดประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน (2) จัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่ดินทำกินของหน่วยงานต่างๆ ในปัจจุบันและการโอนภารกิจให้แก่ธนาคารที่ดิน

**แนวทางที่ 1** เร่งรัดประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน สมควรเร่งรัดให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... โดยเร็ว

**แนวทางที่ 2** จัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่ดินทำกินของหน่วยงานต่างๆ ในปัจจุบันและการโอนภารกิจให้แก่ธนาคารที่ดิน เพื่อให้สามารถรองรับภารกิจการจัดที่ดินทำกินในอนาคตแทนหน่วยงานจัดที่ดินอื่นๆ ที่ควรยุติบทบาทลงจึงควรมีการจัดทำแผนการยุทธศาสตร์ดำเนินงานของหน่วยงานจัดที่ดินทำกินในปัจจุบัน รวมทั้งแผนการโอนภารกิจมายังธนาคารที่ดิน

## ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

**วัตถุประสงค์** เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร เป็นไปอย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

**ตัวชี้วัด** 1 มีองค์กรในการบริหารจัดการที่ กำกับ ดูแลการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร  
2 มีเครื่องมือในการบริหาร

**มาตรการ** ประกอบด้วย 4 มาตรการ คือ

**มาตรการที่ 1** การปรับปรุงการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวม มาตรการนี้มีแนวทางเดียวคือการเร่งรัดประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว เพื่อให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวม

**มาตรการที่ 2** การปรับปรุงองค์กรการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินจำนวนมากถึง 24 หน่วยงาน แต่ไม่มีหน่วยงานที่บริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรทั้งระบบ จึงมีข้อเสนอให้จัดตั้ง “คณะอนุกรรมการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร” ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ” เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร อย่างน้อยควรเป็นไปตามหลักการการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร 5 ประการ ที่กล่าวข้างต้น รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรการเกษตร โดยมีผู้แทนจากคณะอนุกรรมการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการลุ่มน้ำ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำสาขา คณะกรรมการผังเมือง คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากร

<sup>16</sup> POLICY SUMMARY ฉบับนี้ จัดทำโดย

การเกษตรคือ ทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นแหล่งอำนวยน้ำ รวมทั้งทรัพยากรน้ำและทรัพยากรที่ดินให้สอดคล้องตามลำดับเวลา (Timeline) ในการกำหนดนโยบายการเกษตร

**มาตรการที่ 3** การพัฒนาด้านกฎหมาย การดำเนินการตามมาตรการนี้จะมี 2 แนวทาง คือ (1) การตรากฎหมายขึ้นใหม่ และ (2) การยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

**แนวทางที่ 1** การตรากฎหมายขึ้นใหม่ แนวทางนี้มีข้อเสนอให้มีการตรากฎหมายขึ้นใหม่ คือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

สืบเนื่องจากมีหน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการที่ดินจำนวนมากถึง 21 หน่วยงาน ภายใต้สังกัด 6 กระทรวง มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 24 ฉบับ มีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในภาพรวม จำนวน 12 คณะ จากการมีหน่วยงานจำนวนมาก การบริหารจัดการที่ดินไทยจึงมีข้อขัดแย้งกันทั้งทางด้านนโยบายและกฎหมายที่เป็นที่มาของอำนาจในการดำเนินการของแต่ละหน่วยงานที่มีอำนาจในระดับเดียวกัน

เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวจึงได้มีข้อเสนอให้มีการตรา “พระราชบัญญัตินโยบายที่ดินแห่งชาติ” เป็นการยกระดับ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2535”

ในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ซึ่งผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2560 นั้นในร่างฉบับดังกล่าว มีบทบัญญัติมาตรา 11 (6) กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. .... ไว้ดังนี้ “(6) วินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดิน และทรัพยากรดินระหว่างคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น หรือ หน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น หรือ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน” ด้วยอำนาจดังกล่าวนี้จะสามารถลดความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินได้ ปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างการศึกษาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

**แนวทางที่ 2** การยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน แนวทางนี้มีข้อเสนอให้ยกเลิกกฎหมาย 1 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 จากการที่แนวคิดและนโยบายการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรของรัฐบาลในปัจจุบันเป็นการจัดให้ในลักษณะชุมชนหรือสถาบันเกษตรกร คือ สหกรณ์ โดยเฉพาะนโยบายจากนายกรัฐมนตรีที่ต้องการมีให้ที่ดินของรัฐที่จัดให้เกษตรกรไปทำกินมีการขาย และโอนไปยังบุคคลอื่นจึงให้มีการจัดที่ดินให้แก่สหกรณ์แทนการจัดให้รายบุคคล และที่ดินยังคงเป็นของรัฐ เพื่อให้มีเอกภาพเรื่องสิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้แก่เกษตรกร จึงเห็นสมควรยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งเมื่อสมาชิกผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ครบถ้วน ก็จะได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นรายบุคคล ซึ่งขัดแย้งกับนโยบายในปัจจุบัน นอกจากนี้ทั้งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และ

<sup>16</sup> POLICY SUMMARY ฉบับนี้ จัดทำโดย

กรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดที่ดินภายใต้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ มิได้ขยายพื้นที่ดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2525 รวมทั้งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีมติให้เร่งรัดเพิกถอนนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ในการประชุม ครั้งที่ 5/2534 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2534 นอกจากนี้ความตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุตามความมุ่งหมายแล้ว ให้สภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด ในการนี้ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสภาพนิคมในราชกิจจานุเบกษา”

**มาตรการที่ 4 การพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการ** การดำเนินการตามมาตรการนี้มี 2 แนวทาง คือ

(1) การจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร (2) การจัดทำฐานระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตร โดยมีรายละเอียดดังนี้

**แนวทางที่ 1** การจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร เนื่องจากที่ดินที่เหมาะสมเพื่อการเกษตรของประเทศไทยจำกัดเพียง 168 ล้านไร่ และที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรในปัจจุบันมีปัญหาทั้งการนำไปใช้เพื่อกิจกรรมนอกการเกษตรทั้งที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรม และสนามกอล์ฟ เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจจำนวนมาก ที่ดินเพื่อการเกษตรที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็อยู่ในสภาพเสื่อมโทรมจากการชะล้างพังทลายของดินและความอุดมสมบูรณ์ลดลงส่งผลให้ผลผลิตของพืชลดลงมีผลต่อรายได้ของเกษตรกร สถานการณ์ดังกล่าวนี้มีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น แต่ไม่มีภาพรวมที่ปรากฏอย่างชัดเจนว่าจะบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอย่างไร จะมีการคุ้มครองไว้เพื่อการผลิตที่สร้างความมั่นคงทางอาหาร สร้างรายได้ให้แก่ประเทศจากการส่งออกสินค้าเกษตร และเป็นแหล่งประกอบอาชีพของเกษตรกรที่ยังคงมีอยู่จำนวนมากถึง 11 ล้านคน รวมทั้งการแก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินได้อย่างไร จึงสมควรจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินในลักษณะยั่งยืนในอนาคต

**แนวทางที่ 2** การจัดทำฐานระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตร จากการทำมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินจำนวนมากถึง 24 หน่วยงาน ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับที่ดินจึงมีจำนวนมาก แต่เป็นข้อมูลที่ล้าสมัย แตกต่างกันระหว่างหน่วยงาน เช่น การใช้ที่ดิน หรือ ไม่มีข้อมูล เช่น จำนวนผู้เช่าที่ดินเพื่อการเกษตร ทำให้การกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร ไม่มีประสิทธิภาพมากนัก จึงสมควรจัดทำฐานระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตร โดยนำบทบัญญัติมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 เรื่อง สำมะโนที่ดิน โดยมีระบบข้อมูลที่จำเป็น เช่น การถือครองที่ดินว่าเป็นที่ดินของตนเองหรือเช่า ที่ดินของรัฐ มีขนาดที่ดิน คุณภาพที่ดิน การใช้ที่ดินในปัจจุบัน สภาพพื้นที่ลุ่มหรือที่ดอน ราคาที่ดิน ภาษีที่ดิน เป็นต้น โดยจัดทำเป็นแผนที่รายแปลงทุกแปลงที่อาศัยฐานข้อมูลการถือครองที่ดินของกรมที่ดินที่ทับซ้อนบนฐานข้อมูลภาพถ่ายออร์โธรีในระบบ Digital ของกรมพัฒนาที่ดิน ข้อมูลดังกล่าวนี้จะนำไปใช้ในการวางแผนและกำหนดเป้าหมาย

<sup>16</sup> POLICY SUMMARY ฉบับนี้ จัดทำโดย

ในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร รวมไปถึงจนถึงการจ่ายค่าชดเชยจากภัยพิบัติทั้ง ภัยแล้งและ น้ำท่วม ตลอดจนการประมาณผลผลิตของพืชแต่ละชนิดในแต่ละฤดู หรือ ปีการผลิต เป็นต้น

ตารางที่ 1 สรุปยุทธศาสตร์ มาตรการและแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

ยุทธศาสตร์	มาตรการ	แนวทาง
ด้านที่ 1 การจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ	(1) การวางแผนการใช้ที่ดินของชาติ	(1) กำหนดเป้าหมายและสัดส่วนการใช้ที่ดินแต่ละประเภท (2) จัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ
	(2) ควบคุมการใช้ที่ดินตามแผนการใช้ที่ดินของชาติ	ตรากฎหมายการใช้ที่ดินของชาติ (National Land Use Act.)
ด้านที่ 2 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	(1) การศึกษาความเป็นธรรมในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (2) การตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
ด้านที่ 3 การอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินเพื่อการเกษตร	แก้ไขและป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน	(1) การอนุรักษ์ดินและน้ำ (2) การปรับปรุงบำรุงดิน (3) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม (4) การป้องกันการขยายตัวของพื้นที่ดินเค็ม
ด้านที่ 4 การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร	(1) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน	(1) เร่งรัดการขยายพื้นที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2) พัฒนาระบบรองรับการลดพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ (3) สนับสนุนให้มีการใช้โรงเรือนในการผลิตพืช
	(2) ลดความเสี่ยงในการใช้ที่ดินเพื่อการผลิต	(1) สนับสนุนให้มีการปลูกพืชที่หลากหลายมากขึ้น (2) ผลิตพืชที่เป็นสินค้าเพื่อตลาดเฉพาะกลุ่ม (Niche market) (3) สนับสนุนให้เกษตรกรลงทุนร่วมกับภาครัฐในการจัดหาบ่อน้ำในไร่นา (4) พัฒนาระบบการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร
ด้านที่ 5 การจัดที่ดินทำกินในอนาคต	(1) การจัดที่ดินทำกินในอนาคต	(1) การจัดหาที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน (2) การจัดระเบียบผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐ (3) การให้สิทธิในที่ดินของโครงการจัดที่ดินทำกิน
	(2) การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการในปัจจุบัน	(1) การจัดทำฐานระบบข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ (2) การตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน (3) เร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินตาม

<sup>16</sup> POLICY SUMMARY ฉบับนี้ จัดทำโดย

ตารางที่ 1 สรุปยุทธศาสตร์ มาตรการและแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร (ต่อ)

ยุทธศาสตร์	มาตรการ	แนวทาง
		พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และประมวลกฎหมายที่ดิน (4) การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน (5) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาด
	(3) การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดให้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน	(1) การติดตามการครอบครองและทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน (2) ระวังการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ
	(4) การแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	พัฒนาระบบการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
	(5) การจัดตั้งธนาคารที่ดิน	(1) เร่งรัดการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารที่ดินให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว (2) จัดทำแผนยุติการจัดที่ดินทำกินของหน่วยงานต่างๆ ในปัจจุบันและการโอนภารกิจให้แก่ธนาคารที่ดิน
ด้านที่ 6 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	(1) การปรับปรุงการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวม	เร่งรัดการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว
	(2) การปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	จัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร
	(3) การพัฒนากฎหมาย	(1) การตรากฎหมายขึ้นใหม่ (2) การยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้ในปัจจุบัน
	(4) การพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการ	(1) การจัดทำแผนแม่บท การบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร (2) การจัดทำฐานระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตร

<sup>16</sup> POLICY SUMMARY ฉบับนี้ จัดทำโดย

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบหลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรกับยุทธศาสตร์ มาตรการ และแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

หลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	ยุทธศาสตร์	มาตรการ	แนวทาง
1. คงที่ดินไว้เพื่อการผลิตรวมทั้งเพิ่มผลผลิต	ด้านที่ 2 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม	(1) การศึกษาความเป็นธรรมในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (2) การตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
2. มีความมั่นคงในการผลิตโดยลดความเสี่ยงลง	ด้านที่ 4 การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร	ลดความเสี่ยงในการใช้ที่ดินเพื่อการผลิต	(1) สนับสนุนให้มีการปลูกพืชที่หลากหลายมากขึ้น (2) ผลิตพืชที่เป็นสินค้าเพื่อตลาดเฉพาะกลุ่ม (Niche market) (3) สนับสนุนให้เกษตรกรลงทุนร่วมกับภาครัฐในการจัดหาบ่อน้ำในไร่นา (4) พัฒนาระบบการประกันภัยพืชผลทางการเกษตร
3. ป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดินและน้ำ	ด้านที่ 1 การวางแผนการใช้ที่ดินของชาติ	1. การจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ 2. ควบคุมการใช้ที่ดินตามแผนการใช้ที่ดินของชาติ	(1) กำหนดเป้าหมายและสัดส่วนการใช้ที่ดินแต่ละประเภท (2) จัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ ตรากฎหมายการใช้ที่ดินของชาติ (National Land Use Act)
	ด้านที่ 3 การอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินเพื่อการเกษตร	การแก้ไขป้องกันความเสื่อมโทรมของที่ดิน	(1) การอนุรักษ์ดินและน้ำ (2) การปรับปรุงบำรุงดิน (3) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม (4) การป้องกันการขยายตัวของพื้นที่ดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
4. มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุน	ด้านที่ 4 เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต	1. เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน 2. การลดความเสี่ยงในการใช้ที่ดินเพื่อการผลิต	(1) เร่งรัดการขยายพื้นที่จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2) พัฒนาระบบรองรับการลดพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ (3) สนับสนุนให้มีการใช้โรงเรือนในการผลิตพืช
5. สร้างความเป็นธรรมต่อสังคม	ด้านที่ 5 การจัดที่ดินทำกินในอนาคต	1. การจัดที่ดินทำกินในอนาคต	(1) การจัดหาที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน (2) การจัดระเบียบผู้ไร้กรรมสิทธิ์ที่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐ (3) การให้สิทธิในที่ดินของโครงการจัดที่ดินทำกิน
		2. การแก้ไขปัญหาโครงการจัดที่ดินทำกินที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน	(1) การจัดทำฐานระบบข้อมูลผู้ได้รับการจัดที่ดินทำกินของรัฐ (2) การตรวจสอบการเปลี่ยนมือหรือโอนสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน (3) เร่งรัดการสืบสภาพโครงการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อ การครองชีพ พ.ศ. 2511 และประมวลกฎหมายที่ดิน (4) การจัดหาโครงสร้างในเขตปฏิรูปที่ดิน

<sup>17</sup> POLICY SUMMARY ฉบับนี้ จัดทำโดย

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบหลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรกับยุทธศาสตร์ มาตรการ และแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร (ต่อ)

หลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	ยุทธศาสตร์	มาตรการ	แนวทาง
			(5) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาด
		3. การป้องกันการขายที่ดินที่รัฐจัดไว้ในโครงการจัดที่ดินทำกิน	(1) การติดตามการครอบครองและทำประโยชน์ในโครงการจัดที่ดินทำกิน (2) ระวังการจัดที่ดินทำกินให้กับผู้ที่เคยได้รับการจัดที่ดินทำกินจากรัฐ
		4. แก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	พัฒนาระบบการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
		5. การจัดตั้งธนาคารที่ดิน	(1) เร่งรัดการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน (2) จัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดการที่ดินทำกินของหน่วยงานต่างๆ ในปัจจุบัน และการโอนภารกิจให้แก่ธนาคารที่ดิน

หมายเหตุ: ยุทธศาสตร์บางด้านอาจตอบสนองต่อหลักการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรได้หลายประการ

รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่อง “การจัดการที่ดินเกษตรไทย: จากวิกฤติสู่ยั่งยืน” สามารถดาวน์โหลดได้ที่  
[www.agripolicyresearch.com](http://www.agripolicyresearch.com)

<sup>18</sup> POLICY SUMMARY ฉบับนี้ จัดทำโดย

สำนักประสานงาน “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย” สถาบันคลังสมองของชาติ

